Daniela Irrera

Se vuoi la guerra, prepara la pace: le trasformazioni dell'ordine politico mondiale

Sommario: 1. Premessa – 2. Dalla guerra difensiva alla pace democratica: alcune riflessioni teoriche – 3. Le sfide alla sicurezza provenienti dagli attori non statali – 4. Implicazioni per le politiche di difesa – 5. Conclusioni.

1. *Premessa*

I dibattiti sulle trasformazioni in corso nell'ordine politico mondiale sono focalizzati sulle crisi regionali e sulle implicazioni che queste producono, dalla guerra in Ucraina al conflitto a Gaza. La ricerca della stabilità e della pace passa attraverso il tentativo di costruire alleanze ampie e durature o, al contrario, di avviare negoziazioni minilaterali che possano risultare funzionali nel medio termine. Le comunità di studiosi di Relazioni Internazionali continuano ad occuparsi di queste tendenze, analizzando l'ordine mondiale contemporaneo alla luce della stabilità egemonica, della diversa distribuzione del potere o della capacità delle istituzioni internazionali di produrre cooperazione o raffreddare le ostilità. Capire se la ricerca della pace passa attraverso l'adeguata preparazione alla guerra è una tentazione antica dei teorici realisti e neorealisti, volti a spiegare (e giustificare) politiche di difesa spesso aggressive da parte dell'egemone americano e dei suoi alleati. Si tratta di una elaborazione che non ha smesso di esercitare il suo fascino. In questo capitolo, si discuterà il modo in cui il dibattito teorico sta interpretando guerra e pace nel sistema politico globale contemporaneo, le implicazioni sulla sicurezza regionale e globale prodotte da attori emergenti, quali gli attori non statali, in particolari quelli armati, e come il quadro complessivo spinga le politiche di difesa nazionali a adattarsi ed a convergere verso obiettivi ed esigenze necessariamente comuni.

2. *Dalla guerra difensiva alla pace democratica: alcune riflessioni teoriche*

La teoria realista classica ha cercato di spiegare, in tutte le sue varianti, le ragioni per le quali gli stati ricorrono alla guerra, ma soprattutto le strategie politico-militari della potenza egemone, nel quadro del sistema di sicurezza collettiva implementato alla fine della Seconda Guerra Mondiale. Dalla deterrenza nucleare – che ha regolato le relazioni internazionali durante la guerra fredda – alle guerre civili e intrastatali degli anni '90, e fino ai conflitti di prossimità contemporanei, il sistema ha visto un proliferare di interventi militari e/o misti, sotto mandati internazionali o guidati da 'coalitions of the willing'. Il realismo difensivo, in particolare, ha legittimato la linea interventista, facendo ricorso alla necessità di mantenere la *balance of power*, garantire la sopravvivenza delle alleanze e limitare i vincoli posti al potere statale dall'anarchia che caratterizza il sistema.

Non mancano approcci teorici prevalentemente focalizzati sulla natura della cooperazione in ambito di sicurezza. La teoria della pace democratica ha spiegato la relazione tra democrazia e pace, affermando che più una democrazia è consolidata, più la propensione a ricorrere alla guerra si abbassa. Tale assunto si fonda sull'osservazione di alcuni criteri strutturali. Secondo Maoz e Russett, «l'azione internazionale in un sistema politico democratico richiede una notevole mobilitazione interna che coinvolge non soltanto l'opinione pubblica generale e le istituzioni che compongono il sistema di governo, ma anche le burocrazie politiche ed i principali gruppi di interesse» (Maoz and Russett 1993, 626). I *leader* democratici devono formulare politiche che riflettano gli interessi dei cittadini e delle organizzazioni più influenti. In caso contrario, possono andare incontro ad elevati costi elettorali e rischiare di essere rimossi dal loro incarico (Bueno de Mesquita et al. 1999). Tale capacità delle democrazie di segnalare le proprie intenzioni rafforza i vincoli strutturali. Il dibattito è pubblico e il processo decisionale formalizzato, in modo che le decisioni siano prese almeno in parte sulla base di informazioni complete ed attendibili sui costi potenziali dell'azione. «I leader democratici non temeranno l'attacco di un'altra democrazia. Sapranno anche che i vincoli istituzionali e la necessità di un dibattito pubblico nell'altra democrazia impediranno un attacco a sorpresa, eliminando così i propri incentivi a lanciare un attacco preventivo» (Ember, Ember e Russett 1997, 576-77).

La pace democratica spiega non soltanto la propensione delle democrazie alla soluzione delle controversie (di qualunque natura) attraverso lo strumento negoziale, ma sostanziano anche il fatto che il consolidamento

di principi e pratiche democratiche regola le relazioni tra stati, abbassando notevolmente la possibilità stessa che una controversia possa sorgere e rendendo prevedibile le performance statali.

Il paradigma "comunitario" si spinge oltre, associando al processo di costruzione della pace i concetti di sicurezza e di comunità. Lo sviluppo di principi e percezioni comuni, favoriti da un ambiente democratico, incoraggia la costruzione della "comunità". Questi teorici identificano l'esistenza di valori comuni come la condizione principale per una maggiore cooperazione che, a sua volta, genera più sicurezza. Comunità di stati caratterizzate da un elevato e omogeneo numero di regimi politici democratici diventano anche comunità di sicurezza, ossia regioni del sistema in cui il ricorso alla guerra si allontana quasi del tutto (Adler & Barnett, 1998). Tali investimenti in sicurezza da parte degli stati implicano un prezzo da pagare, in termini di cessione di sovranità, ad istituzioni sovranazionali che possono essere anche estremamente alti. Il caso dell'Unione Europea costituisce un unicum, considerato l'altissimo livello di commitment da parte dei membri verso l'integrazione, anche in settori di *policy* molto sensibili (Williams & Neumann, 2000). Le *partnership* di sicurezza, a livello regionale, possono riguardare anche gruppi di stati non democratici. Organizzazioni come l'ASEAN o lo Shanghai Cooperation Organization sono nate con il principale obiettivo di abbassare la possibilità del ricorso all'uso della forza, attraverso lo sviluppo di misure di *confidence-building* (Attinà, 2023). Secondo alcune interpretazioni, però, queste partnership darebbero soprattutto luogo a cooperazioni di natura politico-militare, utili a reggere l'ordine regionale, e pertanto vengono anche definite "comunità di difesa", distinguendosi da quelle di sicurezza, per le diverse aspettative, non necessariamente pacifiche (Acharya, 1991).

Questi intensi dibattiti teorici, nati e sviluppati intorno agli stati ed ai ruoli contrali che questi svolgono nel sistema globale hanno dovuto tenere in conto anche l'avanzata di attori diversi, di natura e capacità di influenza varia. I regimi internazionali, le organizzazioni intergovernative, le alleanze militari e difensive, e le partnership regionali hanno contribuito a mantenere lo *status quo*, a preservare e legittimare la stabilità egemonica, ma anche a costruire la fiducia nelle regioni più turbolente o a favorire l'integrazione e la cooperazione economica in quelle più democratiche.

3. *Le sfide alla sicurezza provenienti dagli attori non statali*

Le interazioni tra gli stati e gli attori non statali (ANS) ed il crescente ruolo da questi svolto a livello globale erano già evidenti alla fine della Guerra Fredda, in seguito allo sviluppo delle istituzioni internazionali, del processo di decolonizzazione e di democratizzazione di diverse regioni del sistema. In molti ambiti di *policy*, gli ANS hanno sviluppato risposte alle crisi e capacità di resilienza, ma anche contestazione (Josselin &Wallace, 2001). La letteratura di Relazioni Internazionali ha indagato gli ANS, concependoli come agenti di potere, o di cambiamento o di entrambi. Se le organizzazioni internazionali riflettono le preferenze e le esigenze degli Stati e se la maggior parte dei gruppi etnici contesta l'autorità governativa, altri casi – le ONG o i gruppi armati – non sono sempre facilmente definibili in termini di cooperazione o contestazione o sono caratterizzati da ambiguità e confini sfumati (Irrera, 2022).

Nell'ambito della sicurezza, è necessario comprendere i cambiamenti nella cooperazione globale e regionale e che l'escalation della violenza e la gestione delle crisi, la risoluzione dei conflitti e la costruzione della pace non dipendono solo – e non interamente – dagli Stati.

La strategia di deterrenza nucleare e i negoziati sul controllo degli armamenti, iniziati durante la Guerra Fredda e proseguiti nei decenni successivi, il processo di Helsinki durato tre decenni e la formulazione di politiche di difesa nazionali e multilaterali negli anni '90 in risposta alle nuove minacce alla sicurezza, come le nuove guerre civili e la proliferazione delle armi di distruzione di massa, hanno contribuito alla crescente volontà degli stati europei di rafforzare la loro cooperazione, anche nel campo della politica estera. La convergenza dei membri dell'UE verso un imponente sistema di valori e obiettivi internazionali comuni - già visibile nei Trattati - ha portato alla creazione di una politica estera e di sicurezza comune (PESC) (Richter, 2015; Howorth, 2016). In questi complicati processi, il ruolo delle ONG, dei gruppi di interesse, delle comunità epistemiche è stato rilevante e complementare.

Non cambia soltanto la sicurezza, ma anche la natura dei conflitti civili contemporanei ed i caratteri del sistema umanitario globale. Alla fine della Guerra Fredda, il mondo ha assistito alla crescente importanza dei problemi dei cosiddetti Stati deboli e, in alcuni casi, al loro collasso. La debolezza istituzionale, l'assenza di uno Stato di diritto e l'arretratezza economica sono diventati la causa di "nuove" guerre. Queste non hanno le stesse caratteristiche, ma alcuni tratti comuni le distinguono dalle

guerre tradizionali. Il tratto più importante è il passaggio dalla dimensione interstatale a quella intrastatale. Questa distinzione non implica che gli effetti del conflitto siano contenuti all'interno dei confini statali. Al contrario, il conflitto si diffonde normalmente dal territorio interessato a quello di stati limitrofi. Un'ulteriore e importante caratteristica comune è la presenza attiva, e talvolta condizionante, di attori non statali armati. Le nuove guerre sono combattute da un'ampia gamma di gruppi politici che hanno diverse identità e relazioni, anche se possono essere inclini a cambiare facilmente l'allineamento delle alleanze (Kaldor, 2013). Tali condizioni di non governabilità e deterioramento dello stato favorisce il proliferare di terroristi, gruppi insurrezionisti, reti criminali, ma aprono anche a possibili alleanze strategiche, grazie alle quali ANS armati possono condividere corridoi logistici, ambienti sicuri e accesso a fonti di finanziamento (Shelley & Picarelli, 2005; Irrera, 2023).

Inoltre, la crescente presenza di compagnie di sicurezza privata, come la Wagner, in ambienti ad alto rischio politico e zone di conflitto e l'esternalizzazione di funzioni militari ad attori privati solleva legittime preoccupazioni etiche e legali. La potenziale mancanza di supervisione, trasparenza e responsabilità insita nelle attività di tali attori mette a rischio il monopolio dell'uso della forza da parte dello stato, oltre ad ampliare la possibilità di abusi e violazioni dei diritti umani (Singer, 2001; Pokalova, 2023).

Tali conflitti producono una serie di implicazioni alla sicurezza, quali pulizie etniche, carenza nella fornitura di beni alimentari, masse di rifugiati in movimento o sfollati interni. Il sistema umanitario globale è stato costruito e sviluppato per produrre risposte collettive necessarie ad alleviare le sofferenze umane e garantire alle politiche del sistema globale, ma anche per progettare misure di preparazione per la prevenzione delle emergenze e il rafforzamento della resilienza degli Stati. In tale sistema, emergono altri influenti ANS (Davies, 2019).

4. *Implicazioni per le politiche di difesa*

Gli studi di Relazioni Internazionali si sono concentrati sulle missioni e sugli interventi militari – ossia il peacekeeping concepito all'interno del sistema ONU - come componenti vitali del sistema umanitario globale, indagandone gli sviluppi rispetto ai mutamenti nella natura dei conflitti. Proprio tali mutamenti hanno comportato una trasformazione parallela

degli strumenti di *crisis management* e di intervento umanitario, e spinto tutte le istituzioni internazionali e regionali a adattarvisi. Studiosi e *practitioners* hanno elaborato definizioni alternative, come operazioni di supporto alla pace e missione di pace integrata per indicare le forme più importanti di intervento multilaterale, che comprendono tutti gli sviluppi del peacebuilding e le relative misure di risoluzione dei conflitti, volte non solo a fermare le attività militari e promuovere il cessate-il-fuoco ma anche la stabilità nel lungo periodo. Tali studi hanno evidenziato come le operazioni militari abbiano gradualmente sviluppato una dimensione civile, che include vari task, quali la ricostruzione economica, il *rule of law*, il monitoraggio elettorale, il dialogo con gli attori locali. Si tratta di componenti fondamentali per migliorare le possibilità di successo nel contenimento della violenza e nella costruzione della pace, ma che richiedono personale civile adeguato (Doyle & Sambanis, 2000; Western & Goldstein, 2011).

La collaborazione tra attori civili e militari diventa sempre più importante per gestire e risolvere i conflitti, e non poteva non essere riconosciuto anche dai governi e dalle istituzioni internazionali. Le ricerche sulle ONG umanitarie hanno evidenziato i compiti svolti sul campo, sia quelli tradizionali (assistenza alle popolazioni in pericolo) sia quelli innovativi, come le operazioni di *Search and Rescue* nel Mediterraneo centrale, così come i crescenti rischi, legati al fatto di operare in aree di conflitto, spesso senza adeguata protezione. I fattori interni, che riguardano la natura delle ONG stesse, il loro approccio ai conflitti e agli interventi umanitari, il livello di propensione a cooperare/coordinarsi con altri attori governativi, militari, internazionali si combinano in queste indagini con i fattori esterni prima menzionati, ossia la deregolamentazione dei conflitti civili e l'alto impatto di ANS violenti e armati. Il quadro che emerge è una cooperazione civile-militare non sempre facile e spesso contestata che risulta, però inevitabile per far fronte ai mutamenti in corso e di fronte ai quali il peacekeeping tradizionale sarebbe inadatto.

La dimensione civile delle missioni e gli aumentati compiti di peacebuilding risultano anche coerenti con il carattere democratico del multilateralismo. La diversificazione degli strumenti di gestione delle crisi e il coinvolgimento di un maggior numero di Stati sono stati spiegati anche con la diffusione della democrazia. Benché studi specifici abbiano dimostrato quanto il numero di Paesi non democratici, appartenenti al Global South, che forniscono personale militare alle missioni sia in aumento, quelli democratici continuano a svolgere un ruolo politico

preponderante (Pfeifer Cruz & van del Lijn, 2024). L'esistenza di un regime politico democratico aumenta la propensione di uno Stato a impegnarsi maggiormente per risolvere una crisi al di fuori del proprio territorio. Il fatto che sia nell'interesse degli Stati democratici agire, come parte del sistema multilaterale, ma anche per rafforzare la propria dimensione di sicurezza spiega anche l'investimento in risorse economiche ed umane rispetto a missioni che possono anche durare a lungo (Diehl, 2009).

Nell'ambito del club degli stati democratici, soprattutto europei, possono però esserci delle differenze, legate a contingenze economiche, culture strategiche e varia sensibilità. Come dimostrano ricerche recenti, l'Europa ha dovuto fare i conti con il passato e con le responsabilità legate alle guerre mondiali (Coticchia, Dian & Moro, 2023). Paesi come l'Italia e la Germania hanno avviato profondi processi di trasformazione delle forze armate negli ultimi tre decenni, sia in termini di struttura che di dottrina militare. Partendo da Costituzioni fondate essenzialmente su un modello pacifista e di ripudio totale della guerra, supportato anche dalle élite politiche e dall'opinione pubblica, le forze armate, progettate per difendere e scoraggiare contro le minacce su larga scala, sono divenute fornitori di sicurezza sempre più attivi. L'Italia, in particolare, è passata da una condizione di *security consumer* - cui la storia sembrava averla destinata - ad una di *security provider*, arrivando a registrare il tasso di partecipazione alle missioni – inviate dall'ONU, NATO e dall'UE – tra i più alti [1]. In conflitti come il Kosovo, Somalia, Libano, il contributo italiano è stato estremamente rilevante, complementato anche dalla dimensione civile. Nonostante questo, l'attivismo italiano è stato in gran parte guidato da una serie di fattori limitanti: dal timore di apparire una media potenza passiva; dalla necessità di mantenere stabili le alleanze europee ed atlantiche; dalla necessità di bilanciare una cultura strategica ed un dibattito politico interno spesso altalenanti e talvolta ostili (Tercovich 2016; Abbondanza, 2020; Vignoli & Coticchia, 2022). Le crescenti sfide alla sicurezza, l'incidenza di attori non statali e l'urgenza di elaborare risposte e contromisure (sia multilaterali che minilaterali) non potranno che confermare questo trend ed imporre a paesi come l'Italia un maggior e diversificato impegno.

[1] L'Italia è impegnata in 34 missioni e operazioni internazionali. Il contingente massimo autorizzato per le missioni internazionali è di 12.000 unità, mentre l'impiego medio all'estero è di circa 7.800 unità (Ministero Difesa).

5. *Conclusioni*

La percezione secondo la quale per raggiungere la pace sia necessario contare su politiche di difesa robuste e sempre vigili ha dominato gran parte del dibattito politologico e gli ambienti politici durante la Guerra Fredda. Quello che è seguito è stato variamente interpretato come crisi dell'ordine liberale, nuovo ordine mondiale, o anche disordine mondiale. Come osservato da Attinà, gli stati tendono a formare coalizioni per risolvere crisi, allocare risorse ed elaborare politiche pubbliche. La fase di formazione delle coalizioni può essere lunga e passare attraverso negoziati. Fino a quando tali condizioni non maturano, però, domina il disordine (Attinà, 2024). Dalla prospettiva realista o, al contrario, della pace democratica, la guerra è una istituzione costitutiva, spesso utilizzata per risolvere controversie tra stati e modificare l'ordine mondiale. Le trasformazioni alla sicurezza intervenute negli ultimi decenni hanno interessato la gestione delle crisi, proprio nello strumento più utilizzato e significativo, ossia le missioni di peacekeeping, che cambiano etichetta, mandato, ruoli.

Se la guerra nucleare appare lontana, poiché non funzionale alla creazione di un nuovo ordine e di nuove alleanze, da parte di tutte le principali grandi e medie potenze, occorrerà puntare allora su politiche di difesa più flessibili e strategiche.

Nota bibliografica

G. Abbondanza, *Italian Peacekeeping Missions: Vast, Praised and Underused*, Istituto Affari Internazionali (IAI), 2020.

A. Acharya, *The Association of Southeast Asian Nations: "Security Community" or "Defence Community"*?, *Pacific Affairs*, 1991, p. 159-178.

E. Adler, M. Barnett (eds.), *Security communities*, 62, Cambridge University Press 1998.

F. Attinà, *A che punto è la notte?*, in *https://www.paradoxaforum.com/a-che-punto-e-la-notte/,* 2024.

F. Attinà, *World-Scale Problems and the Policy Response of Multilateral Institutions*, in *Development, Globalization, Global Values, and Security: Essays in Honor of Arno Tausch*, Springer International Publishing, 2023, p. 77-90,

F. Attinà, *The world order lifecycle and world power competition*. *World order transition and the Atlantic area: Theoretical perspectives and empirical analysis*, 2021, p. 11-37.

F. Attinà, *World Order Transition and the Atlantic Area*, Springer International Publishing, 2021.
M. Charountaki, D. Irrera, *Mapping non-state actors in international relations*. Springer International Publishing, 2022.
F. Coticchia, M. Dian, F.N. Moro, *Reluctant Remilitarisation. Transforming the Armed Forces in Germany, Italy and Japan After the Cold War*, Edimburgh University Press, Edimburgh, 2023.
T.R. Davies, *Routledge handbook of NGOs and international relations*, London, Routledge, 2019.
B.B. De Mesquita, J.D. Morrow, R.M. Siverson, A. Smith, *An institutional explanation of the democratic peace. American political science review*, 93(4), 1999, p. 791-807.
P.F. Diehl, *Peacekeeping and beyond. The SAGE handbook of conflict resolution*, 2009, p. 525-542.
M.W. Doyle, N. Sambanis, Int*ernational peacebuilding: A theoretical and quantitative analysis American political science review*, 94(4), 2000, p. 779-801.
M. Ember, C.R. Ember, B. Russet, *Inequality and democracy in the anthropological record. Inequality, democracy, and economic development*, 1997, p. 110-130.
D. Josselin, W. Wallace, *Non-state actors in world politics: a framework. In Non-state actors in world politics,* London, Palgrave Macmillan UK, 2001, p. 1-20.
M. Kaldor, *In defence of new wars. Stability: International journal of security and development*, 2 (1), 2013.
J. Howorth, *The Lisbon Treaty, CSDP and the EU as a security actor. In The EU's Foreign Policy*, Routledge, London, 2016, p. 65-76.
D. Irrera, *Criminality and Delinquency: The Impact on Regional and Global Security*, in *Routledge Handbook of the Future of Warfare*, Routledge, London, 2023 p. 284-294.
Z. Maoz, B. Russett, *Normative and structural causes of democratic peace, 1946–1986. American political science review*, 87(3), 1993, p. 624-638.
C. Pfeifer Cruz, J. Van del Lijn, *Multilateral peace operations in 2023: developments and trends*, SIPRI, in *https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2024/multilateral-peace-operations-2023-developments-and-trends*, 2024.
E. Pokalova, *The Wagner group in Africa: Russia's quasi-state agent of influence*. *Studies in Conflict & Terrorism*, 2023, p. 1-23.
F. Richter, *The emergence and evolution of CSDP: a Liberal approach.*

In International Relations Theory and European Security, Routledge, London, 2015, p. 48-64

L. Shelley, J. Picarelli, *Methods and Motives: exploring links between transnational organized crime and international terrorism*, *Trends in Organized Crime*, 9, 2, 2005, p. 52-67.

P.W. Singer, *Corporate warriors: The rise of the privatized military industry and its ramifications for international security. International security*, 26(3), 2001, p. 186-220.

G. Tercovich, *Italy and UN peacekeeping: constant transformation*, International Peacekeeping, 2016.

V. Vignoli, F. Coticchia, *Italy's military operations abroad (1945–2020): Data, patterns, and trends*, International Peacekeeping, 29(3), 2022, p. 436-462.

J. Western, J. S. Goldstein, *Humanitarian intervention comes of age: lessons from Somalia to Libya*, Foreign Affairs, 2011, p. 48-59.

M. C. Williams, I. B. Neumann, *From alliance to security community: NATO, Russia, and the power of identity. Millennium*, 29(2), 2000, p. 357-387.